Toekomstige inrichting Forensische Onderzoek

Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie

11 september 2013

Commissie Toekomst Forensisch Onderzoek
De heer P. Winsemius (voorzitter)
De heer H.N. Brouwer
Mevrouw C.J. de Poot
De heer P. Vogelzang

Inleiding

In de opsporing neemt het forensisch-technisch onderzoek een steeds grotere plaats in naast het tactisch onderzoek. Een goed samenspel tussen de twee disciplines vergroot de kwaliteit en de slagkracht van de opsporing. De combinatie van steeds hogere eisen die wetgeving en rechtspraak aan de opsporing stellen, de zeer snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van forensisch onderzoek, de beperkte capaciteit bij het NFI, de behoefte bij de Nationale Politie aan eigen onderzoeksruimten en een groter aanbod door meerdere marktpartijen, maakt dat de complexiteit van de sturing groter wordt.

Het is tegen deze achtergrond dat de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) opdracht heeft gegeven aan de Commissie Toekomst Forensisch Onderzoek (Staatscourant nr. 9733; Instellingsbesluit Commissie Toekomst Forensisch Onderzoek) tot een onderzoek met als doel:

a. de rol en werkwijze van politie, OM, NFI en particuliere instituten in onderlinge samenhang te bezien om te komen tot een business case met daarin een integraal model van forensisch onderzoek waarbij effectiviteit en efficiëntie een grote rol spelen. Daarbij staat de vraag centraal hoe optimale aansluiting is te bereiken tussen werkzaamheden die verricht worden in de tien voorgenomen en deels reeds bestaande onderzoeksruimten van de politie, bij het NFI en door particuliere onderzoeksinstituten. De mogelijkheden voor raamcontracten met particuliere onderzoeksinstituten worden daarbij in beeld gebracht.

b. antwoord te vinden op de vraag óf en zo ja in hoeverre het NFI ruimte kan worden geboden om meer dan nu het geval is te werken voor commerciële derden.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de commissie gebruik gemaakt van het door Bureau Beke opgestelde rapport ‘Toekomst forensisch onderzoek. Een inventarisatie van vraag en aanbod, organisatie, kwaliteit en financiën’ (bijlage 1), het door de Universiteit Utrecht uitgevoerde onderzoek ‘Mededingingsrechtelijke analyse van de werkzaamheden van het Nederlands Forensisch Instituut’ (bijlage 2) en de daarop gegeven reactie van prof. Th. de Roos (bijlage 3). Tevens heeft de commissie tijdens werkbezoeken gesproken met partijen die zijn betrokken bij het forensisch onderzoek, waaronder enkele particuliere onderzoeksinstituten.

Uitgangspositie

De Commissie Toekomst Forensisch Onderzoek (commissie) constateert dat de bestaande onderzoeksvoorzieningen een stevige uitgangspositie bieden voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM), maar ook voor andere belanghebbenden waaronder

advocaten. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) kan bouwen op een sterke internationale reputatie. Die positie is de laatste jaren verder verbeterd, onder andere door de toegevoegde waarde van de 'concurrentie' van particuliere dienstverleners in het forensische veld. Het huidige aanbod kenmerkt zich door relatief korte doorlooptijden (o.a. door het aanbieden van zogenoemde sprintproducten door het NFI), vergelijkbare kosten en kwaliteit van diverse aanbieders en een breed aanbod van traditionele en innovatieve diensten, die de toets van de internationale vergelijking met verve kan doorstaan.

Advies

Het is op dit moment niet mogelijk om te komen tot een voldoende onderbouwde business case, zoals door de Minister is toegezegd. De commissie beschouwt het onderzoek van Bureau Beke als een momentopname die een zinvol zicht biedt op de ontwikkelingen van het forensisch onderzoek zoals in de inleiding omschreven. Voor een harde financiële onderbouwing, die essentieel is voor een business case, is meer duidelijkheid nodig over de vereisten van accreditatie van alle geplande onderzoeksruimten, de certificatie van de laboranten en de benodigde huisvesting. De commissie doet hiervoor in het vervolg een aantal aanbevelingen.

Verdere verbetering is – zoals altijd - wenselijk en mogelijk en kan worden gevonden in bijvoorbeeld een grotere flexibiliteit van het NFI 'buiten werkuren' en een soepeler omgang met SLA-quota (ook door de politie). De werkzaamheden van het NFI dienen in hoge mate afgestemd te worden op de werkzaamheden van de politie op de plaats delict. Dit is waar de (forensische) opsporing begint. Een scherpere en standvastiger prioritering – ook vanuit de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en het ministerie van V&J, kan voorts bijdragen aan de stabiliteit van de onderzoeksinspanning, die nu nog te vaak gedreven lijkt door incidenten en wisselende politieke prioriteiten.

Het verdient ook aanbeveling dat de Nationale Politie de bestaande plannen voor de toekomstige inrichting van de forensische opsporing op korte termijn concretiseert. Dit is mede afhankelijk van de te maken keuzes voor versterking van de kwaliteit van de opsporing in de beginfase van het onderzoek, die onomstreden van groot belang is voor het aansluitende onderzoek door gerechtelijk deskundigen en voor het functioneren van opsporing en vervolging in het algemeen.

Het advies van de commissie over de toekomstige inrichting van de forensische opsporing is drieledig en in de volgende domeinen uit te splitsen:

1) Positionering NFI en rol particulieren

2) Structurering inrichting forensische opsporing: stapsgewijze ontwikkeling

3) Strategische overwegingen: driejaarlijkse signalering

Hieronder zullen de verschillende domeinen worden toegelicht.

1) Positionering NFI en rol particulieren

NFI

Vallen activiteiten zo samen met een klassieke overheidstaak dat zij buiten het begrip ondernemingsactiviteit vallen, dan is sprake van een overheidsprerogatief. Gezien het takenpakket van het NFI, dat bijna geheel ten dienste staat van de in ons rechtssysteem aan de rijksoverheid voorbehouden opsporing en vervolging van overtredingen en misdrijven (een klassieke overheidstaak), dient naar mening van de commissie te worden gesproken van een overheidsprerogatief. Dit kan worden onderbouwd met inzicht in de geldstromen. In 2013 bestaat het budget uit circa 68 miljoen euro vanuit het moederdepartement Veiligheid en Justitie met daarnaast exogene subsidies (zoals EU en NWO). Daarnaast ontvangt het NFI ruim 6 miljoen aan vergoedingen uit de straf- en veiligheidsketen in binnen- en buitenland. De inkomsten van andere dan (semi-)overheidsinstanties zijn zeer gering, in de orde van minder dan 30.000 euro. Tegen die achtergrond is een nadere beschouwing van het NFI als 'onderneming' in de betekenis van onder meer de nationale en Europese mededingingswetgeving niet aan de orde. Uit de verschillende gesprekken die de commissie voerde, blijkt een terugkerend misverstand over de toegestane reikwijdte van de dienstverlening door het NFI. Mede daarom verwijst de commissie naar de *Regeling taken NFI* van 8 mei 2012 waarin die taken zijn omschreven (bijlage 4) en de notitie *Opdrachtgevers NFI*, die de directie van het NFI op verzoek van de commissie opstelde (bijlage 5).

Mocht het NFI zich door taken voor commerciële derden te verrichten,wel als 'onderneming' in de zin van het mededingingsrecht gaan gedragen, dan is het zaak de activiteiten van het NFI te benoemen en te splitsen in een pakket van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en overige (commerciële) taken. In het eerste geval moet er sprake zijn van een publiek belang, dat wil zeggen van een dienst die niet aan de markt kan worden overgelaten (er is sprake van 'marktfalen'). De taak moet bovendien door de overheid worden opgedragen ('belast met'). De taken die als DAEB worden bestempeld, vallen buiten de mededingingsrechtelijke regelgeving, mits wordt voldaan aan een aantal organisatorische eisen (zie ook bijlage 2).

Omdat het begrip 'onderneming' in de terzake geldende wet- en regelgeving elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de

wijze waarop zij wordt gefinancierd, brengt dit met zich mee dat de kwalificatie van een dienst als 'economisch' afhankelijk is van de kenmerken van de geleverde dienst (zogenaamde functionele benadering). Er zou gesteld kunnen worden dat de werkzaamheden van het NFI gedeeltelijk ook commercieel kunnen worden uitgevoerd. In het kader van de pilot met de inschakeling van particuliere instituten is immers een aantal onderzoeken door commerciële bedrijven uitgevoerd, met name op het gebied van DNA. Gezien echter het vertrouwelijke karakter, met aspecten als veiligheid, snelheid en continuïteit van beschikbaarheid, is structurele uitbesteding niet te prefereren. De commissie ziet het NFI niet als 'onderneming'. Zou het NFI desondanks, toch activiteiten voor commerciële derden gaan uitvoeren, dan stelt de nationale en internationale mededingingswet- en regelgeving hoge en strenge eisen aan de inrichting van de organisatie van het NFI (splitsing van activiteiten, onder te brengen in aparte entiteiten), alsmede aan de financiële administratie van het NFI.

Gelet op de grote druk op de (krimpende) capaciteit van het NFI, ligt het werken voor commerciële derden overigens niet voor de hand, zolang de capaciteit voor de invulling van het overheidsprerogatief maar in stand blijft. De mededingingsrechtelijke aspecten die met het werken voor commerciële derden verbonden zijn en die een grote impact op de inrichting en organisatie van het NFI zullen hebben, maken ook dat het niet lichtvaardig die kant op moet gaan. Dit wordt bevestigd door de reactie van prof. De Roos op de mededingingsrechtelijke analyse van de werkzaamheden van het NFI door Prof. Ottow e.a. (zie bijlage 3).

De commissie adviseert – los van het bovenstaande - de boekhoudkundige aspecten van het NFI transparanter te maken, waardoor per product de kostenstructuur kan worden verantwoord. Ook de onderbouwing van de positie als overheidsprerogatief kan worden verduidelijkt, indien in de NFI-verslaglegging alle geldstromen van (semi-)overheidsinstanties herkenbaar worden gemaakt. Dat maakt duidelijk welk percentage van het onderzoeksgeld uit andere bronnen komt.

Particuliere dienstverleners
Politie en Openbaar Ministerie dienen strategische keuzes te maken in het verlenen van opdrachten aan particuliere dienstverleners. De afgelopen jaren hebben particuliere instituten in het kader van de uitgevoerde pilot laten zien op een aantal deelgebieden een zinvolle rol te kunnen spelen naast het aanbod van het NFI. Zij kunnen er naar de mening van de commissie ook in de toekomst toe bijdragen om, wanneer nodig, in te springen op 'piekmomenten', specialistisch werk te verrichten, specialistische deskundigheid te ontwikkelen en het NFI scherp te houden in termen van efficiëntie. Bovendien moet het mogelijk zijn voor belanghebbenden tegenonderzoek te kunnen

verrichten. Daarbij kan dan wel de vraag rijzen in hoeverre deze 'marktwerking' op haar beurt weer gesubsidieerd moet worden door daarvoor ten behoeve van OM en politie gelden te reserveren. Van overheidswege gesubsidieerde marktwerking moet worden voorkomen.

De Minister heeft toegezegd te onderzoeken of het nuttig is raamcontracten voor particulieren op te stellen. De commissie vat raamcontracten op als aan te besteden contracten tussen overheid en bedrijven, waarbij wordt voldaan aan wet- en regelgeving op het gebied van mededinging. Als politie en Openbaar Ministerie besluiten forensische dienstverlening in te kopen bij particuliere instituten, zal daarbij rekening moeten worden gehouden met de op 1 april 2013 in werking getreden Aanbestedingswet en het daaronder hangende Aanbestedingsbesluit, waaronder het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels)[1], de modellen Eigen Verklaring en de Gids proportionaliteit. Daarnaast zijn beleidsmaatregelen opgesteld (zoals de Richtsnoeren Leveringen en Diensten) die richting geven aan de praktijk van aanbesteden en die de verdere professionalisering van aanbestedende diensten ondersteunen en stimuleren (flankerend beleid). Verder dient rekening te worden gehouden met de recent door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepubliceerde circulaire van 15 augustus 2013 aangaande de grenswaarden van de drempelbedragen.[2]

Vanuit het perspectief van de opdrachtgevers kunnen dergelijke raamcontracten onwenselijk zijn. Een raamcontract met kleine en/of specialistische aanbieders kan de opdrachtgevers in hun flexibiliteit belemmeren. Juist bij specialistisch onderzoek en op piekmomenten is de vraag naar dienstverlening immers onvoorspelbaar.

Vanuit het perspectief van de private aanbieders is de noodzaak van een permanente en gescheiden financiering– een 'potje' – door middel van raamcontracten beperkt. Bij grotere aanbieders 'lift' het aanbod voor justitieel onderzoek immers mee op een veel breder pakket. Dat maakt het mogelijk om snel op of juist af te schalen. Bij andere, in het algemeen kleinere aanbieders is juist sprake van veel uitbesteding vanuit een kleine vaste kern. Ook dan is een snelle aanpassing van het aanbod mogelijk. Een raamcontract biedt weliswaar de zekerheid van een basisvolume, maar zou de meest succesvolle onder de aanbieders remmen in hun dienstverlening, want juist zij hebben de laatste jaren laten zien uitstekend in staat te zijn om een opschaling kwalitatief goed

[1] Bij aanbestedingsprocedures voor leveringen en diensten worden soms ook delen van deze set algemene voorwaarden om praktische redenen van toepassing verklaard.

[2] http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/circulairegrensbedragenaugustus2013.pdf

aan te kunnen. Ook bij deze wijze van opdrachtverlening zullen de aanbestedingsregels in acht moeten worden genomen.

Veeleer verdient het aanbeveling dat politie en OM op basis van vooraf benoemde strategische overwegingen, te weten het ontwikkelen van specialistische kennis, het oppakken van pieken, het scherphouden van het NFI en het zekerstellen van contra-expertise, kiezen voor een beperkte gerichte opdrachtverlening aan private dienstverleners. De commissie adviseert daarom het overgrote deel van het beschikbare budget voor forensisch onderzoek van politie/OM (en eventueel ook andere overheidsinstanties) vast te leggen in Service Level Agreements (SLA) met het NFI. Een deel van het totaal beschikbare budget dient 'vrij' inzetbaar te zijn door de opdrachtgevers. Zij kunnen dat om voornoemde strategische redenen besteden bij zowel het NFI als bij andere dienstverleners in binnen- en buitenland. Op deze manier worden politie en OM 'gedwongen' om een waakzaam oog te houden op de verdere ontwikkeling van het 'ideale' aanbod van en de 'ideale' vraag naar forensisch onderzoek, of dat nu door NFI dan wel door particulieren wordt verricht. Op die manier zijn zij daarop ook beter aanspreekbaar door V&J.

De private aanbieders vrezen dat zij in de voorgestelde opzet te weinig aan bod zullen komen en dat dit pas aan het slot van het begrotingsjaar duidelijk zal worden. Zeker de eerste jaren is het daarom wenselijk dat de Minister de vinger aan de pols houdt waar het betreft de besteding van deze vrije middelen. Dat wordt vereenvoudigd indien ze tot het moment van besteding binnen de centrale begroting van V&J berusten. Het zij benadrukt dat een directe concurrentie tussen het NFI en private aanbieders niet noodzakelijk en ook niet gewenst is. Van de genoemde strategische overwegingen zou dat alleen het geval kunnen zijn bij 'het scherphouden van het NFI'; zelfs dat, heeft de ervaring van de laatste jaren laten zien, hoeft niet plaats te vinden op basis van concurrerende offertes. Zowel het NFI als de private aanbieders wijzen op de nadelen van een concurrerend offertetraject. Het NFI wordt dan gedwongen als een marktpartij te opereren, wat het niet wil. Private aanbieders voelen zich op achterstand gezet, bijvoorbeeld door de 21 procent die zij moeten berekenen.

Het verdient voorts aanbeveling om bij de samenstelling van een R&D-programma door politie/OM ruimte te laten voor inschrijving door particuliere aanbieders, waarbij de meest veelbelovende voorstellen worden gehonoreerd. Sommige private aanbieders ontwikkelen nieuwe benaderingen die naar hun gevoel op onwenselijke achterstand worden geplaatst (geen extra geld, geen proefprojecten). Alweer betreft het hier een strategische keuze, die door de opdrachtgevers gemaakt dient te worden: wat is ook in de verdere toekomst het wenselijke aanbod?

2) Structurering inrichting forensische opsporing: stapsgewijze ontwikkeling

De uitbouw van regionale faciliteiten voor vooronderzoek van de politie is een goede zaak. In de eerste plaats wordt de toegang in het tactisch onderzoek tot forensisch-technische expertise door het bestaan van onderzoeksruimten bij de politie laagdrempeliger. Dat bevordert de slagkracht van de operationele eenheden op de plaats delict. De kwaliteit van hoog opgeleide forensisch deskundigen trekt de kwaliteit van zowel technische als tactische opsporing omhoog. Door een goed samenspel tussen tactische en technische recherche kunnen in de eerste fase van de opsporing de juiste vragen worden gesteld aan het onderzoeksinstituut en kan worden voorkomen dat capaciteit weglekt naar de beantwoording van overbodige vragen. Concreet betekent dit dat als in de onderzoeksruimte onomstotelijk kan worden vastgesteld dat geen sprake is van bijvoorbeeld humaan-biologische sporen, een overbodige vraag om DNA-onderzoek kan worden voorkomen. Dat kan leiden tot een efficiëntere benutting van de onderzoekscapaciteit bij het NFI. De 'eigen' onderzoeksruimten kunnen bovendien ook de onderzoekscultuur bij de politie ten goede komen. Die is nu vooral tactisch georiënteerd, waarbij relatief weinig hoger opgeleiden worden ingeschakeld. Door de aanwezigheid van hoger opgeleide forensisch deskundigen bij de politie zelf, kan tevens de kloof worden verkleind tussen politieprofessionals (forensisch en tactisch rechercheurs) die zicht hebben op het geheel aan aangetroffen sporen en op het verloop van een opsporingsonderzoek en de forensische experts die gespecialiseerd zijn in het onderzoeken van specifieke sporen.

De commissie realiseert zich daarbij dat het in de onderzoeksruimten niet alleen gaat om DNA-vooronderzoek, maar ook om ander forensisch-technisch onderzoek zoals onderzoek aan wapens, kogels en hulzen, vingersporen, en kras, indruk en vormsporen. Hiervoor functioneren bij de politie sinds jaar en dag onderzoeksruimten met verschillende omvang en specialismen. Sinds enkele jaren zijn deze specialismen in grotere onderzoeksruimten geconcentreerd. Gezien de snelle ontwikkelingen op het gebied van forensisch onderzoek en rondom de opsporing, dienen de onderzoeksruimten in te spelen op deze technologische ontwikkelingen en de hogere en snel wisselende eisen die daarbij een rol spelen. Politie en NFI dienen een juiste afstemming te vinden in de werkzaamheden. Hieronder wordt verder op de onderzoeksruimten ingegaan.

Financiën (voor)onderzoeksruimten

Extrapolatie van informatie uit Zwolle, Utrecht en Amsterdam, waar reeds gespecialiseerde onderzoeksruimten bestaan waarin DNA-vooronderzoek kan worden verricht, leert dat de kosten van exploitatie jaarlijks minimaal 95.000 euro en maximaal

235.000 euro zullen zijn. De investeringslasten zullen variëren van enkele honderdduizenden euro's tot een miljoen euro, afhankelijk van de keuze van locatie, verbouwing van bestaande bouw of nieuwbouw. Duidelijk is dat meer (voor)onderzoek door de politie de opsporing kan versnellen en het gebruik van de (krimpende) capaciteit van het NFI kan optimaliseren. In een tijd dat de vraag naar forensisch onderzoek verder zal toenemen moeten onder invloed van bezuinigingen mogelijkerwijs echter scherpe prioriteiten worden gesteld. Het verdient daarbij in ieder geval aanbeveling om de efficiëntie van het forensisch onderzoek verder te verbeteren door aanpassing van de huidige sturingsmechanismen, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd en flexibeler dan nu het geval is kan worden omgegaan met de bij het NFI beschikbare capaciteit.

Qua kosten van vooronderzoek is niet veel verschil te constateren tussen uitvoering in onderzoeksruimten bij de politie, bij het NFI of bij particuliere instituten. Versterking van het eigen vooronderzoek door de politie op minimaal de schaal van drie gespecialiseerde onderzoeksruimten waar ook DNA-vooronderzoek wordt gedaan, kan, gecombineerd met een heldere regie op sturing van vraag en aanbod, de prestaties van de forensische opsporing echter stellig verbeteren. Het NFI kan daarin een sterke rol vervullen met een breed en kwalitatief hoogstaand aanbod, ondersteund door centrale R&D en kennisoverdracht naar de politie. Hierdoor kan de kwaliteit van de forensische opsporing bij de politie nog verder worden verhoogd.

Groeimodel
De commissie ziet een toegevoegde waarde van gespecialiseerde onderzoeksruimten bij de politie. Deze dienen uiteraard een hoge kwaliteit te waarborgen. Tegen deze achtergrond adviseert de commissie de Minister te kiezen voor een geleidelijke uitbouw van de bestaande faciliteiten, waarbij als uitgangspunt dient te gelden dat kwaliteit voorrang heeft boven kwantiteit (zie ook bijlage 1, scenario 3). Met kennisinzet van het NFI (opleiding en ondersteuning bemensing) krijgt de politie de mogelijkheid om in de komende jaren stapsgewijs het (voor)onderzoek in eigen beheer uit te breiden, meegroeiend met de inrichting van de Nationale Politie. Op termijn is het dan niet ondenkbaar dat het netwerk uitgroeit naar tien gespecialiseerde onderzoeksruimten: één per eenheid.

Accreditatie
De commissie adviseert in de huidige drie DNA vooronderzoeksruimten een hoge kwaliteit te garanderen, door middel van normering, certificering en accreditatie. Voorkomen moet worden dat op enig moment in de gerechtelijke procedure twijfels over de kwaliteit van het (voor)onderzoek leiden tot bewijsuitsluiting.

Anticiperend op het Europese kaderbesluit, is het wenselijk zo spoedig mogelijk specifieke kwaliteitsstandaarden en ISO-normen die internationaal zijn vastgesteld om de kwaliteit van forensisch onderzoek te kunnen garanderen, toe te passen op de werkzaamheden die in de onderzoeksruimten van de politie worden verricht (t.w. ISO/IEC 17025 danwel ISO/IEC 17020). Voorkomen moet worden dat in de fase van vervolging en berechting problemen rondom de bewijsvoering ontstaan als gevolg van discussie over de kwaliteit van het onderzoek dat in de opsporingsfase door de politie is verricht. De commissie adviseert bij de verdere uitwerking (vastlegging, handhaving) de Raad voor accreditatie, het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundige (NRGD) en de Landelijke Deskundigheids Makelaar (LDM) van de Politieacademie te betrekken om zo de kwaliteit van het forensisch onderzoek, ook in de fase van het opsporingsonderzoek, optimaal te borgen.

Gedeconcentreerd werken NFI; uitwisseling bevorderen
Bij de inrichting van de onderzoeksruimten dient rekening te worden gehouden met kwetsbaarheid van de (huidige) krappe bemensing. Per onderzoeksruimte dienen altijd 2 fte feitelijk aanwezig en inzetbaar te zijn. Bij de huidige inrichting van maximaal 2 fte per onderzoeksruimte is dit in geval van ziekte, verlof of uitval niet haalbaar en derhalve te krap. De commissie adviseert hier nader naar te kijken. Deconcentratie van NFI-medewerkers zou hiervoor een flexibele oplossing kunnen bieden (zie bijlage 1, scenario 4). Deconcentratie van NFI-medewerkers kan tevens een oplossing bieden voor de uitvoering van specialistische taken die in de toekomst, door de ontwikkeling van nieuwe technieken, kunnen worden voorzien. Denk hierbij aan deskundigen die nodig zijn voor de interpretatie van de resultaten van DNA-analyses die verricht kunnen worden door een mobiel DNA-analyse apparaat.

Deze medewerkers zouden dan in dienst zijn van het NFI en daarbinnen ook een carrièreperspectief hebben. Het NFI zou in dat geval ook verantwoordelijk zijn voor het kwaliteitsniveau van de medewerkers die zij detacheert in de onderzoeksruimten. In dat geval adviseert de commissie specifiek een detachering van NFI-medewerkers bij de politie-eenheden voor een periode van minimaal 2 jaar. De NFI-medewerkers staan dan onder operationele leiding van de eenheid, maar blijven vakmatig aangestuurd worden door het NFI. Het NFI is en blijft op deze manier verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van deze medewerkers en voor de carrièreplanning. Hiermee kan worden bereikt dat de kwaliteit en continuïteit van de bemensing van de onderzoeksruimten op hoog niveau is en blijft en op toekomstige ontwikkelingen kan worden afgestemd. Wanneer nabijheid, directe betrokkenheid bij het vooronderzoek of (cultureel) leereffect dat wenselijk maakt, kan het ook zinvol zijn om specialistische, private aanbieders ‘in te passen’ binnen de onderzoeksruimtes van de politie. De

Forensische Polikliniek Kindermishandeling bijvoorbeeld levert een combinatie van voor- en diepteonderzoek, maar doet dat vanuit een enkele locatie (Utrecht). Indien ingepast bij de politie, zouden de gesprek- en opvangruimten van een goed geoutilleerd politiebureau op een *as-needed* basis door mobiele teams kunnen worden benut. Daarmee wordt de nabijheid van dergelijke voorzieningen aanmerkelijk vergroot en worden de drempels voor zowel burgers als politie sterk verlaagd.

3) Strategische overwegingen: driejaarlijkse signalering

De forensische opsporing en het forensisch onderzoek vormen een complex en snel wisselend domein dat perspectief biedt voor de opsporing van de toekomst en mede hierdoor een aantal aandachtsgebieden kent. De wisselwerking tussen de 'hoofdrolspelers' wordt echter bemoeilijkt door de verschillende culturen die samenkomen in dit domein. Waar forensische onderzoekslaboratoria zich kenmerken door een β-omgeving, kenmerkt het ministerie zich als een typische α-omgeving en kent de politie een zeer operationele instelling. Het samenbrengen van deze culturen en elkaars werkzaamheden is een uitdaging. De commissie kan zich niet onttrekken aan de indruk, dat het overleg – bijvoorbeeld binnen de bestaande Stuurgroep Politie, Openbaar Ministerie en NFI (SPON), die een centrale rol speelt in de totstandkoming van de SLA – een sterk operationele inslag heeft. In het verlengde van het bestaande Klantenplatform NFI zou een overlegstructuur gevonden moeten worden waarin de verschillende invalshoeken van de bij het forensisch onderzoek betrokken partijen kunnen worden overbrugd.

Het verdient daarom aanbeveling om periodiek – zeg: elke drie jaar – de strategische voortgang te peilen en, zo nodig, de bakens te verzetten op tenminste vier terreinen:

1. *Technologische ontwikkelingen, ook als basis voor het R&D-programma*. Internationale intervisie met buitenlandse zusterorganisaties van het NFI, bijvoorbeeld via de band van het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI), kan bijdragen tot een voortdurende alertheid ten aanzien van de *state of the art*. Ook consultatie van private dienstverleners kan het risico van blinde vlekken beperken.

2. *Vraagontwikkeling en strategische prioritering*. Speciaal in de wisselwerking tussen V&J, politie/OM en onderzoekers is een periodieke afstemming wenselijk, waarbij gezamenlijke speerpunten worden bepaald, maar ook Grote Vragen aan de orde kunnen komen zoals de wenselijkheid van een extra accent op forensisch onderzoek en de bijbehorende financiering daarvan in een tijd van bezuinigingen. Hierbij is herprioritering van forensische opsporing in het totale veld van

opsporing, vervolging en berechting van belang. Een onderbouwde en uitgesproken regie op werkvolume, gebaseerd op een combinatie van opsporingsbehoeften en capaciteitsaanbod, is wenselijk.

3. *Operationele wisselwerking*. Hoewel vanzelfsprekend een directe terugkoppeling noodzakelijk is, is een goede samenwerking tussen politie, OM, NFI en private dienstverleners ook gebaat bij een periodieke evaluatie, die ook V&J en het parlement de mogelijkheid biedt om de vinger aan de pols te houden. Daarbij kunnen diverse onderwerpen aan de orde komen zoals de werking van de SLA, de de betrokkenheid van private dienstverleners, en – eventueel – de commerciële dienstverlening van het NFI aan derden.

4. *Kwaliteitsbewaking van vooronderzoek*. Naast de operationele kwaliteitswaarborgen door accrediatie en certificatie is het van belang om periodiek stil te staan bij onderwerpen als de inbedding van het forensisch onderzoek binnen politie en – andersom – van het begrip voor opsporingsonderzoek bij het NFI. Ook de wenselijkheid van een 'andere' inzet van particuliere dienstverleners kan daarbij aan de orde komen.

Door periodieke rapportage vanuit politie/OM aan de Minister van V&J kunnen beleidsmakers en politiek de vinger aan de pols houden en, zo nodig, bijsturen. Het is daarbij volgens de commissie niet noodzakelijk een 'regulator' in te stellen, die mede de kwaliteit bepaalt. Een stelsel van accreditatie, certificering en intervisie tussen instituten in binnen- en buitenland kan voor dat laatste doel voldoende zijn. Wel is het wenselijk dat ook andere belanghebbenden hun kanttekeningen kunnen plaatsen bij de rapportage voordat tot publicatie wordt overgegaan.

Bijlage

1. **Onderzoeksrapport Bureau Beke**
2. **Onderzoeksrapport Universiteit Utrecht**
3. **Reactie op onderzoeksrapport Universiteit Utrecht door prof. Th. de Roos**
4. ***Regeling taken NFI* van 8 mei 2012**
5. **Notitie *Opdrachtgevers NFI (opgesteld door directie NFI)***

Bijlage 5:

Opdrachtgevers NFI (overzicht opgesteld door directie NFI)

De Ministeriele Regeling 2012 biedt het kader door te bepalen dat het NFI forensische producten en diensten kan leveren aan alle overheidsorganisaties in binnen- en buitenland en aan alle intergouvernementele organisaties die werkzaam zijn binnen het domein van recht en veiligheid. Naast de primaire SLA-opdrachtgevers OM en Politie (door VenJ gefinancierd) betreft dat de volgende betalende groepen:

a. Opdrachtgevers in de opsporing, vervolging en rechtspraak in Nederland (politie, OM, ZM, BOD'en) die buiten/boven de SLA opdrachten verstrekken.

b. Opdrachtgevers in de opsporing, vervolging en rechtspraak in het buitenland. Voor het merendeel betreft het hier opleidingen en trainingen.

c. Opdrachtgevers in de veiligheidssector in het binnenland (o.a. AIVD, Defensie, NCTV).

d. Opdrachtgevers in de veiligheidssector in het buitenland (o.a. NAVO, VN). Hier gaat het veelal om ondersteuning ten behoeve van de opdracht voor de betreffende opdrachtgevers om de internationale rechtsorde te versterken. Het gaat dan voor het grootste deel om opleidingsprogramma's.

e. Overige overheidsopdrachtgevers ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taak (IND bijvoorbeeld in het kader van het toelatingsbeleid). Het NFI is in dat kader ook te zien als forensisch SSC van de overheid, vergelijkbaar met andere SSC's binnen de overheid. Het alternatief zou zijn dat deze overheidsdiensten hun eigen kleine forensische units gaan inrichten, terwijl het NFI de kennis, ervaring, kritische massa en technologische infrastructuur heeft om dergelijke opdrachten sneller en beter uit te voeren. Ook vergroot het de bezettingsgraad van de dure infrastructuur waardoor de kostprijs per product (ook voor de strafrechtsketen!) daalt. In deze categorie vallen ook de samenwerkingsverbanden met publieke universiteiten en hogescholen.

f. Private opdrachtgevers (hetzij via ontheffingsbesluit van de Minister - de Anne Frank Stichting - hetzij omdat het in de Ministeriele Regeling 2012 is toegestaan: opleidingen voor artsen en advocaten bijvoorbeeld). Voor de beeldvorming: deze post aan vergoedingen bedraagt in totaal over de afgelopen 3-4 jaren zo'n 30.000 Euro op een totaal van ruim 6 miljoen aan vergoedingen die van derden worden verkregen.

De posten a t/m f genereren de 6mln. inkomsten (waar uiteraard kosten tegenover staan) boven de 68 mln. die van het Ministerie van VenJ wordt ontvangen (zie figuur). In algemene zin geldt voor al de bovengenoemde categorieën dat het NFI haar kosten vergoed krijgt, zodat de inzet niet ten koste gaat van de capaciteit die bedoeld is voor de Nederlandse strafrechtsketen. Dit is conform afspraken met het ministerie van VenJ.